Die Rechte des Reichsrates bei der Gesetzgebung nach der Reichsverfassung vom 11. August 1919.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Würde eines Doktors der Rechte

der

Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät

der

Vereinigten Friedrichs-Universität Halle-Wittenberg

vorgelegt von

Johannes Lentzsch

Referendar in Halle a. d. Saale.

Referent: Professor Dr. Finger.

Auszug.

Halle a. d. S. 1924.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Einleitende Vorbemerkung: (S. 4—5).*

Die Feststellung, daß die Gesetzgebung der schwierigste und verantwortungsvollste Teil der Rechtspflege, als der edelsten und zugleich ältesten Aufgabe aller staatlichen Gemeinwesen, ist, rechtfertigt auch die Behandlung unseres Themas, das zu seiner klareren Durchführung einmal einen historischen Rückblick, und zum anderen die nähere Betrachtung der Wesenszüge des R in seiner heutigen Form nicht entbehren darf.

1. Teil: Allgemeines über den Reichsrat. (S. 5—41).

1. Kapitel: Vom Bundesrat zum Reichsrat, ein historischer Rückblick (S. 5—29).

§ 1: Die erste Epoche staatsrechtlicher Uebergangszeit. (S. 5—17).

Die erste Epoche staatsrechtlicher Uebergangszeit, die mit der Revolution am 9. 11. 1918 begann und mit der Anerkennung der Nationalversammlung als Träger der Staatsgewalt am 11. 2. 1919 endete, brachte für Deutschland die demokratische Republik. Sog. „Volksbeauftragte" (Regierung) übernahmen die Regierungsgewalt und die Exekutive, die Souveränität lag beim sog. Vollzugsrate; Repräsentanten des Volkswillens waren die Arbeiter- und Soldatenräte. Die früheren staatlichen Organe nahmen die neugeschaffenen staatsrechtlichen Zustände widerspruchslos an und führten neben den neuen Staatsorganen ihre alten Funktionen weiter aus, wodurch es allein möglich war, daß die Staatsmaschine im Gang blieb; eine genaue Abgrenzung der Zuständigkeit der alten und neuen Gewalten fehlte, der Zufall wurde der Anlaß zu staatsrechtlich wichtigen Anordnungen. Am 11. 11. 1918 beauftragte die „Regierung" die Staatssekretäre und die Chefs der Reichsbehörden, ihre Geschäfte vorläufig weiter zu führen. Der RT galt als beseitigt, der „BR", der staatsrechtlich zu existieren aufgehört hatte, wurde durch Verordnung vom 14. 11. 1919 zur Wahrnehmung seiner früheren Verwaltungsbefugnisse ermächtigt. Mit dem früheren BR hatte er nur mehr den Namen gemein, er war eine staatsrechtliche **Neuschöpfung.**

Durch die Tagung des Kongresses sämtlicher Arbeiter und Soldatenräte, am 15. 11. 1918 in Berlin, wurden die staatlichen Verhältnisse geklärt und die Zuständigkeit der Staatsorgane genauer umschrieben (vergl. Antrag Lüdemann). Der Vollzugsrat wurde durch den Zentralrat abgelöst. In ihm, als dem weiteren Träger der obersten Gewalt, hat politisch der Gedanke der Demokratie über jenen der Räterepublik gesiegt. — Den Uebergang in verfassungsmäßige Zustände bildete die Verordnung vom 30. 11. 18., die die Wahlen zur Nationalversammlung regelte. Die Nationalversammlung wurde dann am 19. 1. 1919 gewählt und für den 6. 2. nach Weimar berufen. Zur Schaffung eines provisorischen Grundgesetzes wurde als mitbestimmender Faktor bei der Beratung dieses Gesetzentwurfes ein sog. Staatenausschuß zur Wahrnehmung der Interessen der Länder gebildet. Beratungen zwischen ihm und der Regierung schufen den Gesetzentwurf über die vorläufige Reichsgewalt. Der bisherige gliedstaatliche Ausschuß wurde zur vorläufigen verfassungsmäßigen Institution dadurch, daß die Nationalversammlung am 10. 2. 1919 das Grundgesetz verabschiedete, in dem u. a. die Stellung des Staatenausschusses geregelt war. Der Zentralrat übertrug seine frühere Gewalt auf die Nationalversammlung. Die oligarchische Republik war zu einer demokratischen geworden, die Regierung leitete jetzt ihre Gewalt von der Nationalversammlung her.

* Die Zahlen bedeuten die Seitenzahlen der Dissertation.

§ 2: Die zweite Epoche staatsrechtlicher Uebergangszeit. (S. 18—27).

Im weiteren Verlauf der Entwicklung wurde der Reichspräsident gewählt und die Regierung neu gebildet Die Nationalversammlung erblickte ihre vornehmste Aufgabe in der Schaffung einer neuen Deutschen Verfassung. Während der Uebergangszeit stand der Nationalversammlung zusammen mit dem Staatenausschuß die gesetzgebende Gewalt zu. Letzterer war als „Nachfolger" des BR gedacht, nur war er nicht auf aristokratischer, sondern auf demokratischer Grundlage aufgebaut. Durch ihn brachten die zum Deutschen Reiche gehörigen Freistaaten ihre Mitgliedschaftsrechte zur Geltung. Trotzdem die Verfassung vom 10. 2. 1919 eine Entwicklung nach der Richtung des Einheitsstaates bedeutete, so stellte doch der Staatenausschuss eine Verkörperung bundesstaatlicher Auffassung dar, und er enthielt im Kern noch ein gutes Stück vom BR. Den Gliedstaaten sollte eben auch in dieser Zeit ein kräftiger Halt gewährt und ein bestimmender Einfluß auf die Geschicke des Reiches gesichert werden. —

Zur Schaffung der Rechtssicherheit, der Legalisierung der Revolutionsgesetzgebung und Weiterentwicklung des Verfassungsrechtes erging am 4. 3. 1919 das sog. Uebergangsgesetz. Gleichzeitig wurde mit Eifer daran gearbeitet, eine neue Verfassung zu schaffen. Preuß wurde mit der Ausarbeitung eines Verfassungsentwurfes beauftragt Sein Entwurf atmet den Geist eines weitgehenden Unitarismus'. In seiner Verfassung war für einen BR kein Raum. Um den Ländern in etwas entgegenzukommen, schlug Preuß die sog „Reichsräte" mit lediglich beratender Funktion vor. Der Entwurf fand scharfe Ablehnung; die Länder wollten sich den Erfolg, den sie in Gestalt des Staatenausschusses erlangt hatten, nicht wieder nehmen lassen. Neuerdings wurde von der Regierung, unter Hinzuziehung des Staatenausschusses, ein Entwurf vorgelegt. Er wurde einem Ausschuß überwiesen und grundlegenden Abänderungen unterworfen. Der Ausschußentwurf bringt als Neubildung den **Reichsrat**, der seine endgültige Aufnahme in die Verfassung durch Annahme des Entwurfes durch die Nationalversammlung fand

§ 3: Das Wesen des Deutschen Reiches einst und jetzt. (S. 27—29).

Im Sinne geschichtlicher Betrachtung hat das Deutsche Reich zu bestehen nicht aufgehört. Es ist nach wie vor als Bundesstaat anzusprechen trotz einer zweifellosen Erstarkung des unitarischen Gedankens. War es früher eine konstitutionelle Aristokratie, so ist es heute eine demokratische Republik.

2. Kapitel: Juristische Wertung des Reichsrates; seine Zusammensetzung und Stellung im Staatsorganismus. (S. 29—41).

§ 4: Staatenhaus- u. Bundesrats- (Reichsrats-) System. (S. 29—30).

Zum Wesen des Bundesstaates gehört regelmäßig die Beteiligung der Gliedstaaten an dem Hervorbringen und Betätigen des Gesamtstaatswillens. Wie sollte diese Beteiligung durchgeführt werden? Sollte das Staatenhaussystem oder das BR- oder R-System den Vorzug haben? Eine entschiedene Durchführung des letzteren, des stärker föderalistisch gearteten, wäre mit der demokratisch- parlamentarischen Struktur der neuen Reichsverfassung schwer vereinbar gewesen. Ein Ausweg wurde in der Gestalt des R gefunden.

§ 5: Das Wesen des Reichsrates und seine Stellung als Reichsorgan. (S. 30—34).

Im R suchte man allen Wünschen gerecht zu werden, seine Einrichtung war ein Kompromiß. Eine niemals entscheidende Beteiligung an der Gesetzesschaffung und Verwaltungsbefugnisse in beschränktem Umfange wurden ihm zugestanden. Er ist der Hort des neuen Förderalismus', ohne Vorgänger in der früheren Verfassung. Im Vergleich zum BR hat sich das Bild sehr zu seinen Ungunsten verschoben. Gedacht nur als eine Art Korrektiv bei der Reichswillensbildung, hat er mit der Souveränität des Reiches keine Berührungspunkte mehr. Weniger durch starke Machtvollkommenheit in der politischen Sphäre, als durch das Schwergewicht rechtzeitig geltend gemachter Sachgründe soll der R wirken. Er ist das **Reichs**organ zur Wahrnehmung der Länderinteressen bei der Reichswillensbildung.

§ 6: Die Zusammensetzung des Reichsrates u. die Stellung seiner Mitglieder. (S 34—38).

Die Zusammensetzung des R und die Stellung seiner Mitglieder regelt der 4. Abschnitt der Reichsverfassung. Auf ihn kann hier zunächst einmal verwiesen werden. Hervorzuheben ist u. a., daß praktisch die stellvertretenden Bevollmächtigten (vergl. § 6 G. O. d. R.) an den Sitzungen des R sich beteiligen werden. — Hauptbevollmächtigte wie Vertreter haben nach „Instruktionen" zu stimmen. Nach außen gilt die Stimme nicht wie sie instruiert, sondern wie sie abgegeben wird. — Die Stimmen der Länder können grundsätzlich nur einheitlich abgegeben werden. Für Preußen besteht nach § 8 Ges. v. 3. 6. 1921 in Verb. mit Art. 63, I, 2 die Möglichkeit der Uneinigkeit und nicht einheitlichen Stimmenabgabe einmal zwischen bestellten und gewählten (Provinzial-) Vertretern, und zum anderen zwischen letzteren untereinander.

§ 7: Stimmenführung der Länder in den Ausschüssen des Reichsrates, Tagung des Reichsrates, Beziehungen zwischen Reichsrat und Reichsregierung, Antragsrecht, Autonomie, Sitzungen und Abstimmungen innerhalb des Reichsrates. (S. 38—41).

Bezüglich der Stimmenführung in den Ausschüssen des R (§ 31 G. O. d. R) vergl. Art. 62. Das Schwergewicht der sachlichen Vorbereitung für die Schlußabstimmung in der Vollversammlung des R liegt bei letzteren. — Für die Tagung gilt § 2 G. O d. R — Mit Art. 65 und 67 ist dem R die Möglichkeit gegeben, an der Politik des Reiches teilzunehmen. Es wird allerdings von der Qualität seiner staatsmännischen Betätigung und von den Persönlichkeiten seiner Mitglieder abhängen, inwieweit ein Einfluß auf die Reichspolitik wirksam geltend gemacht werden kann. — Bezgl. des Antragsrechts, der Autonomie, der Sitzungen und der Abstimmung kann auf Art. 66 verwiesen werden. — So farblos die Art. 65—67 auch erscheinen mögen, so sind sie doch von erheblicher Tragweite; sie sind das Bindeglied divergierender Anschauungen der Reichsregierung und des Reichsrates.

2. Teil: Der Reichsrat und die Gesetzgebung. (Seite 42—131),

1. Kapitel: Grundsätzliche Bemerkungen über die Begriffe Gesetz und Gesetzgebung und über die einzelnen Phasen des Gesetzgebungsaktes. (S 42—48).

§ 8: Gesetz im formellen und materiellen Sinne. (S. 42—44).

Eine kurze Begriffsbestimmung zum Verständnis der in der Verfassung für die Reichsgesetzgebung gegebenen Vorschriften erscheint erforderlich.

Das Gesetz im formellen Sinne ist eine Erklärung, die auf dem für die Bildung des Gesetzes vorgeschriebenen Wege entstanden ist, aber keinen Rechtssatz zu enthalten braucht.

Im materiellen Sinne bedeutet Gesetz eine rechtsverbindliche Erklärung, deren Inhalt wahre Rechtsnormen sind.

Es ist darauf hingewiesen, daß die Verfassung den Unterschied beider Gesetzesbegriffe kennt.

§ 9: Gesetzgebung. (S. 44—45).

Gesetzgebung ist (grundsätzlich) Erlaß von Rechtsnormen durch die verfassungsmäßig dazu berufenen legislativen Organe des Staates, die „gesetzgebenden Faktoren." Die Verfassung setzt grundsätzlich den formell-materiellen Gesetzesbegriff voraus. Allerdings ordnet der 5. Abschnitt lediglich den formellen Weg der Gesetzgebung.

§ 10: Phasen des Gesetsgebungsaktes. (S. 45—48).

Als Phasen des Gesetzgebungsaktes, sog. „Weg der Gesetzgebung," mit denen sich unser Thema im Zusammenhang mit dem R enger befassen will, kommen auch nach der neuen Reichsverfassung in Betracht:

1. Die Initiative. 2. Die Festsetzung des Gesetzesinhalts. 3. Die Erteilung des Gesetzesbefehls (Sanktion). 4. Die Ausfertigung und Verkündung. Diese allgemeine Ordnung gewinnt in den Art. 68—77 der neuen Reichsverfassung ihre besondere Form.

2. Kapitel: Die Initiative bei der Gesetzgebung. (S. 48–73).

§ 11. Die Stellung des Reichsrates bei der Initiative der Reichsregierung. (S. 48–60).

Die Gesetzesinitiative wird regelmäßig von der Reichsregierung (Art. 57/58) ausgehen. Die Beschlußfassung der RReg über die Vorlage macht diese zum beschlossenen Gesetzentwurfe, den die Gesamtheit dem RT unterbreiten muß. Die Einbringung der Vorlage beim RT bedarf der Zustimmung des R. Letztere ist von der RReg nicht bloß bezgl. des Inhalts und der Begründung der Vorlage, sondern auch bezgl. der Tatsache und des Zeitpunktes der Einbringung einzuholen. — Wie vor der Einbringung, so ist die RReg auch vor einer etwaigen Zurücknahme der Gesetzesvorlage den R zu hören verpflichtet.

Ist die Vorlage dem R zur Stellungnahme übermittelt, so ist es an ihm, seine Zustimmung zu erteilen oder sie zu versagen. Die Zustimmungsverweigerung hat keine aufschiebende Bedeutung, geschweige denn die Bedeutung einer Verhinderungsmöglichkeit der Vorlegung eines Gesetzentwurfes der RReg an den RT; die RReg hat dann vielmehr nur die Bestimmung des Art. 69, I, 2 zu beachten.

Durch die Bestimmungen des Art. 65 ist es der RReg ermöglicht, jeweils einen letzten Versuch zu machen, den R zum Erteilen seiner Zustimmung zu bewegen, wenn es sich um eine Vorlage handelt, bei der der R durch seine bereits in den Vorberatungen geäußerten Bedenken seinen abweichenden Standpunkt begründet hatte. — (Auf Grund von Art. 33, II, 2 und § 9 G. O. d. R. ist auf eine Verfassungswandlung verwiesen). —

Nebenbei sei noch erwähnt, daß der R seine gegenteilige Ansicht auch dadurch zur Geltung bringen kann, daß er eine Gesetzesvorlage beschließt, die der der RReg zuwider läuft.

Zum harmonischen Zusammenarbeiten zwischen RReg und R wird die Beachtung des Art. 67, 2 durch die RReg höchst bedeutsam sein. Der dort genannte Begriff „wichtige Gegenstände" ist kein dehnbarer. Es wäre falsch, wollte man annehmen, die RReg könnte solche Gegenstände nicht darunter zählen, über die nach ihrer Ansicht der R in einem gegenteiligen Sinne urteilen werde. Die Ministerien werden ihn eher zu weit als zu eng auslegen und es vermeiden, den R von ihrer internen Vorbereitung bezgl. einer Vorlage auszuschließen. Die Antwort auf eine etwa doch vorkommende Kurzsichtigkeit in dieser Frage auf Seiten eines Ministeriums würde der R später doch nur mit der Verweigerung seiner Zustimmung, resp. mit der Einlegung des Einspruchs beantworten.

Nach den gemachten Ausführungen darf, noch kann also der RT sich mit einem Gesetzesantrage der RReg beschäftigen, der nicht nachweislich bereits den Gegenstand einer Beschlußfassung des R gebildet hat.

Die Zustimmung des R zur Einbringung von Gesetzesvorlagen der RReg an den RT erfolgt gemäß § 20 G. O. d. R. Sie stellt sich dar als eine obligatorische Mitwirkung des R bei der Gesetzgebung. Er darf sich bei seinen Entscheidungen nur durch sachliche Gesichtspunkte und pflichtgemäße verfassungsrechtliche Auffassung leiten lassen. Als Willenserklärung des R ist die Zustimmung vorhanden, wenn der Beschluß dahingehend gefaßt ist. Unter Berücksichtigung des Art. 65, 1 fällt der Augenblick des Zugehens einer Willenserklärung des R an die RReg mit der Kenntnisnahme des Beschlusses durch den Vorsitzenden zusammen. Nach der Beschlußfassung ist der Weg zum RT für die RReg frei.

§ 12: Die Stellung des Reichsrates bei sozial- und wirtschaftspolitischen Gesetzentwürfen von grundlegender Bedeutung, die von der Reichsregierung eingebracht werden. (Art. 165, IV, 1). (S. 60–62).

Unter den Voraussetzungen des Art. 165, IV, 1 soll das Gutachten des Reichswirtschaftsrates vor Einbringung der Vorlage an den R von der RReg eingeholt werden. Allerdings ist sie an dieses Gutachten des RWR, wie gemäß Art. 69, I des R, nicht gebunden.

§ 13: Die Stellung des Reichsrates bei der Initiative des Reichstages (S. 62–63).

Ergreift der R selbst die Initiative, dann hat der R vorläufig keine Be-

fugnis der Mitwirkung oder Stellungnahme. Nur insofern ist eine Wahrnehmung der Länderinteressen auch hier gewährleistet, als Bevollmächtigte der Regierungen in den Sitzungen des RT oder seiner Ausschüsse gehört werden müssen.

§ 14: Die Initiative des Reichsrates (S. 63–67).

Bei der Initiative des R selbst muß seine Vorlage durch die RReg, die dazu Stellung zu nehmen hat, dem RT vorgelegt werden. Ein Mittel zur Erzwingung dieser Pflicht hat der R der RReg gegenüber allerdings nicht (höchstens auf dem indirekten Wege des Art. 59).

Stimmt die RReg der Vorlage des R zu, dann gelangt sie als Regierungsvorlage an den RT. Im anderen Falle braucht die RReg natürlich nicht für die Vorlage des R einzutreten, sie kann sie sogar bekämpfen (vergl Art. 69, II a. E). Dem R bietet sich auch hier wieder indirekt mittels Art. 33, II, 2, die Möglichkeit, seinen Standpunkt zu verteidigen.

Auf die praktische Bedeutung des Art. 65, 2 ist an dieser Stelle besonders hinzuweisen. Der R kann mit seiner Hilfe bei beabsichtigter eigener Gesetzesinitiative die Stimmung innerhalb der RReg in Bezug auf seine Pläne rechtzeitig sondieren und dementsprechend verwerten.

§ 15: Die Stellung des Reichsrates bei der Initiative des RWR (S. 67|9).

Gemäß Art. 165, IV, 2 steht auch dem RWR die Initiative zu. Die RReg muß seine Vorlagen, auch wenn sie gegenteiliger Meinung ist, beim RT einbringen, natürlich nur, wenn es sich um sozial- und wirtschaftspolitische Gesetzentwürfe von grundlegender Bedeutung handelt. — Vor Einbringung der Vorlagen an den RT wird die Zustimmung des R nicht einzuholen sein.

§ 16: Die Stellung des R bei der Initiative des Volkes. (S. 69).

Auch dem Volke ist das Recht der Initiative nach Art. 73, III gegeben. Der dort genannte ausgearbeitete Gesetzentwurf ist dem RT durch die RReg zu unterbreiten, ohne daß der R dazu gehört wird.

§ 17: Kann das Subjekt der Initiative bis zur Fassung des Gesetzesbeschlusses den Entwurf zurückziehen? (S. 69—71).

Die hier aufgeworfene Frage ist zu bejahen. Das Parlament ist nicht etwa von dem Augenblick an, wo es mit dem Entwurf befaßt wird, dominus litis.

§ 18: Die geschäftsmäßige Behandlung der Gesetzesvorlagen, die die RReg beim R einbringt. (S. 71–73).

Es sei auf die § 13, 14 u. 25 d. G. O. d. R. hier verwiesen.

3. Kapitel: Die Festsetzung des Gesetzesinhalts. (S. 73).

In diesem Abschnitt des Gesetzgebungsaktes ist dem R eine Mitwirkung versagt. — Der Vollständigkeit halber wurde kurz erwähnt, was man nach heutigem Verfassungsrecht im Reiche unter „Festsetzung des Gesetzesinhalts" zu verstehen hat.

4. Kapitel: Die Sanktion. (S. 74—77).

Nach der neuen Reichsverfassung liegt die Sanktionsgewalt beim gesamten Volke. Ihre Organe sind unter verschiedenen Voraussetzungen der R sowohl wie das Volk selbst. Die Sanktion ist heute im Gesetzesbeschlusse neben der Festsetzung des Gesetzesinhalts mit enthalten. Die Trennung zwischen Festsetzung des Gesetzesinhalts und Sanktion ist allerdings im Gegensatz zu früher nur noch eine logisch gedankliche. Beim RT liegt das Schwergewicht der Legislative, dem R ist kein Recht eingeräumt, an dem Zustandekommen von Gesetzen mitzuwirken; er ist kein gesetzgebender Faktor. Mit seinem Initiativrecht und seinem Einspruchsrecht kann er lediglich den Gesetzgebungsprozeß fördern, bezw. hindern. Vor allem das Letztere ist sehr beachtenswert wegen seiner Wirkungen auf den gefaßten RT-Beschluß.

5. Kapitel: Das Einspruchsrecht des Reichrates. (S. 77—108).

§ 19: Wogegen richtet sich der Einspruch? (S. 77—79).

Der Einspruch ist zulässig gegen **alle** vom RT beschlossenen Gesetze im formellen Sinne, aber auch nur gegen diese, nicht gegen sonstige Be-

schlüsse des RT. Er ist auch möglich, wenn der R vorher der Einbringung einer Vorlage zugestimmt hatte, ja sogar auch dann, wenn der RT auf die Initiative des R hin die Gesetzesvorlage unverändert angenommen hatte. Daß in den beiden letzten Fällen bei Veränderung der Vorlage durch den RT der Einspruch gegeben ist, ist selbsverständlich.

§ 20: Ist der Einspruch möglich im Falle des Art. 73, III a. E.? (S. 79—82).

Die in diesem § angeschnittene Frage ist zu bejahen, die verschiedensten Gründe sprechen dafür. Denn von einer Erfüllung des Volkswillens bei unveränderter Annahme des begehrten Gesetzentwurfes im RT kann z. B. nicht immer gesprochen werden. Außerdem würde sich bei Verneinung der Frage für die RT-Mehrheit die Möglichkeit ergeben, durch Veranlassung eines Volksbegehrens das Veto des R zu vereiteln. Ferner soll ja beim Vorliegen des Art. 73, III, 4 das Gesetz nicht **jeder** Art von Volksabstimmung entrückt sein; das „findet nicht statt" bezieht sich ja nur auf den im vorhergehenden Satzgefüge geregelten Volksentscheid, so daß also andere Mittel, den Volksentscheid herbeizuführen, unberührt bleiben. —

§ 21: Das Wesen der Erhebung und die juristische Konstruktion des Einspruchs. (S. 82—84).

Die Erhebung des Einspruchs stellt fest, daß bei einer beabsichtigten Regelung eines Lebensverhältnisses die Interessen des Reiches und jene der Länder in eine Kollision geraten sind. Dadurch, daß der Einspruch des R vorläufig den Gesetzesbeschluß des RT hindert, in Gesetzeskraft überzugehen, ist er als suspensives Veto aufzufassen, woraus ersichtlich ist, daß eben trotz des Einspruchs das Gesetz Gesetz bleiben oder werden kann.

§ 22: Die Befristung des Einspruchs; seine Begründung. (S. 84—85).

Der Einspruch muß innerhalb zweier Wochen nach der Schlußabstimmung im RT bei der RReg eingebracht und spätestens binnen zwei weiteren Wochen mit Gründen versehen werden. Es genügt, daß zunächst lediglich die formale Erklärung abgegeben wird, „der R erhebt Einspruch," und daß die Bezeichnung des Inhalts als Teil der Begründung erst innerhalb der nächsten zwei Wochen erfolgt.

§ 23: Formelle und materielle Voraussetzungen für die Gültigkeit des Einspruchs; das Ziel des Einspruchs; Beschluß über die Gründe des Einspruchs. (S. 85—87).

Formelle und materielle Voraussetzung für einen gültigen Einspruch ist, daß der R Kenntnis von den Beschlüssen des RT hat (vergl. darüber § 11, II G. O. d. R). Zunächst wird nach Kenntnisnahme generell entschieden, ob Einspruch erhoben werden soll oder nicht (§ 28, I G. O. d. R). In der Entscheidung, die den Einspruch ablehnt, liegt dann die ausdrückliche Genehmigung des Beschlusses des RT. Im anderen Falle würde dann, nach der Begründung, das Verfahren des Art. 74, III einsetzen. Weil der Vorsitzende Mitglied der RReg ist, so gilt der Beschluß des R nach seiner Fassung der RReg als zugegangen (vergl. § 28, II G. O. d. R).

Formell richtet sich der Einspruch immer gegen das ganze Gesetz, obwohl der R z. B. auch nur Abänderungen oder Streichungen im Auge haben kann.

Die Gründe für den Einspruch werden sich regelmäßig nicht auf die Geltendmachung von Bedenken gegenüber dem Beschlusse des RT beschränken, vielmehr werden sie oft auch positive Vorschläge enthalten.

§ 24: Kann der Einspruch widerrufen werden? (S. 87).

Der Einspruch kann nicht widerrufen werden. Ist durch den Einspruch die Angelegenheit einmal an den RT gelangt, der dann das weitere Schicksal des Entwurfes gemäß Art. 74, III zu bestimmen berechtigt ist, so kann ihm dieses Recht durch den R nicht wieder entzogen werden.

§ 25: Die Bedeutung des Ablaufs der Legislaturperiode oder der Auflösung des Reichstages und der Gliederung der Legislaturperiode in Sitzungsabschnitte für das Einspruchsverfahren. (S. 87—90).

Hat der R Einspruch eingelegt, und es fällt, bevor der RT Stellung dazu nimmt, der Ablauf der Legislaturperiode oder die Auflösung des RT dazwischen, so verwandelt sich das suspensive Veto des R in ein abso-

lutes. Dasselbe muß gelten, wenn der R gegen ein vor Ablauf der Legislaturperiode und der Auflösung des RT beschlossenes Gesetz hinterher innerhalb der Zweiwochenfrist Einspruch erhebt.

Nach dem Grundsatz der Diskontinuität muß für ein in einer früheren Session unerledigt gebliebenes Einspruchsverfahren gelten, daß der RT in der nächsten Session nicht über einen Einspruch, der ihm in einer früheren Session vorgelegt worden ist, beschließen oder die abgebrochene Beratung fortsetzen und dann beschließen kann. Anders ist es freilich, wenn der R kurz vor oder kurz nach Ablauf der Sitzungsperiode Einspruch erhebt, denn dann läge ja nicht die Fortsetzung eines alten, sondern die selbständige Behandlung eines neuen Einspruchsverfahrens vor.

§ 26: Die Wirkungen des Einspruchs auf das Gesetzgebungsverfahren. (S. 90—108).

Der mit Gründen versehene Einspruch hat neben der Suspension der Ausfertigung und Verkündung die Wirkung, daß der RT den von ihm verabschiedeten Entwurf nochmals prüfen und einer nochmaligen Beschlußfassung unterziehen muß (Art 74. III, 1). Damit wird allerdings an der Tatsache nichts geändert, daß der RT grundsätzlich der Gesetzgebern ist und die Sanktion erteilt. Nur ist die Sanktion kraft des neuen Verfassugsrechts durch die verschiedenen Möglichkeiten des Art. 74, III (und Art. 73, I und II) eine suspensiv bedingte staatsrechtliche Willenserklärung. Gemäß Art. 68, II war die Sanktion vom RT erteilt worden unter der Bedingung, daß der R sein Einspruchsrecht nicht geltend machen werde. Legt also der R keinen Einspruch ein, so hat der RPr vor Ausfertigung und Verkündung des Gesetzes festzustellen, daß ein Schwebezustand hinsichtlich der Wirksamkeit der Sanktion nicht mehr besteht, und daß die Sanktion nunmehr wirksam vorhanden ist, d. h. das Gesetz ist eben dann „verfassungsmäßig zustande gekommen." — Legt dagegen der R Einspruch ein, so wird das Gesetz dem RT zur nochmaligen Beschlußfassung vorgelegt, es wiederholt sich der staatsrechtliche Akt der Festsetzung des Gesetzesinhalts. Als Ergebnis der Neuberatung ergeben sich verschiedene Möglichkeiten:

Hält die RT-Mehrheit den Einspruch für gerechtfertigt, so ist das Gesetz gescheitert, wenn sich der Einspruch gegen das ganze Gesetz richtete. Ebenso ist es bei Verzicht des RT auf das ganze Gesetz, wenn der R auch nur Abänderungen desselben im Auge hatte. — Trägt der RT Abänderungsvorschlägen des R Rechnung und beschließt er somit ein geändertes neues Gesetz, so wird diesem die Sanktion, und zwar, so weit der R in Betracht kommt, unbedingt erteilt.

Einigen sich R und RT nicht — der RT beschließt im selben Sinne oder nimmt vom R nicht gewünschte Abänderungen vor, — so wird das Stimmenverhältnis der Beschlußfassung von Bedeutung; vergl. Art. 74, III, 3. Es liegt dann in der Macht des RPr, den Eintritt der Bedingung, die den Sanktionsbeschluß des RT voll wirksam macht, als nicht vorliegend anzusehen, das Gesetz gilt als nicht zustande gekommen. Der RPr kann aber auch nach Art. 74, III, 2 verfahren und dem Volk die Entscheidung über den Gegenstand der Meinungverschiedenheit überlassen; das Volk soll sich für den RT oder den R entscheiden. Schließt es sich ersterem an, so wird aus der parlamentarischen die plebiszitäre Sanktion. Bestätigt es den R-Beschluß, so wird die parlamentarische Sanktion durch die plebiszitäre beseitigt. — Wahrscheinlich wird der RPr von seinem Rechte, keinen Volksentscheid herbeiführen, nur Gebrauch machen, wenn mit ihm die RReg glaubt, daß sich der Aufwand einer Volksabstimmung nicht lohnt.

Hat der RT zum zweiten Mal entgegen dem Einspruch des R mit 2/3 Majorität beschlossen, (gemeint ist eine Mehrheit, die sich bei der Schlußabstimmung „entgegen dem Einspruch" des R für das Gesetz als Ganzes ausspricht), so kann der RPr das Gesetz verkünden. Tut er dies, so ist dann die Bedingung, an die die ursprüngliche Sanktionserteilung geknüpft war, als gegeben anzusehen, die Wirkungen des erhobenen Einspruchs sind erloschen; er ist negiert, er hat keine Wirkung mehr. Entschließt sich der RPr zum Volksentscheid, so ist die Bedingung, daß der Sanktionsbeschluß wirksam werde, nicht eingetreten, das Volk selbst soll den Gesetzesbefehl

erteilen. Hier findet der Volksentscheid nur über den Gegenstand der Meinungsverschiedenheit statt. —

Ist ein Gesetz infolge des Einspruchs des R gefallen, so ist damit natürlich die Möglichkeit nicht genommen, daß ein Organ, das das Recht der Initiative hat, das Gesetz von neuem einbringen kann.

Das Einspruchsrecht als ein Sonderrecht eigener Art wird praktisch wahrscheinlich weniger von Bedeutung sein durch seine Anwendung als durch die politische Wirkung, die die Möglichkeit seiner Anwendung erzielt.

6. Kapitel: Die Ausfertigung und Verkündung. (S. 108—113).

Nach deutschem Reichsstaatsrecht (Art. 70) ist der RPr zur Ausfertigung und Verkündung der Reichsgesetze ebenso berechtigt wie verpflichtet Dabei ist er besonders an die Einhaltung bestimmter Fristen gebunden. Die Verkündungsfrist läuft im allgemeinen von der letzten Schlußabstimmung im RT ab Vor Ablauf der zweiwöchigen Einspruchsfrist ist eine Verkündung nicht möglich (vergl. auch Art 76, II).

Eine Verschiebung der Frist des Art. 70 tritt ein, wenn der R Einspruch erhebt (Art. 74, 76). Vom zweiten RT-Beschluß an läuft dann die Frist des Art. 70, wenn RT und R sich einigen. Beim Volksentscheid läuft die Frist erst nach dessen Vollziehung. — Auf Art. 72 sei an dieser Stelle noch verwiesen. —

7. Kapitel: Die Beteiligung des Reichsrates bei Verfassungsänderungen. (S. 113—128).

§ 27: Die Erschwerung der Vornahme von Verfassungsänderungen im allgemeinen und der Begriff der Verfassungsänderung. (S 113—115).

Die Bestimmungen der Reichsverfassung über Verfassungsänderungen sollen die Abänderung der Verfassung erschweren. Unter Verfassung ist das in der Verfassungsurkunde niedergelegte Gesetz zu verstehen. Den gleichen Schutz geniessen Gesetze, die neben der Verfassung bestehen, auch wenn sie von gleicher inhaltlicher Bedeutung sind, nicht. Für die einzelnen Phasen der verfassungsändernden Gesetzgebung gilt dasselbe wie sonst.

§ 28: Die doppelte qualifizierte Mehrheit im Reichstag bei Verfassungsänderungen. (S. 115).

Eine Abweichung vom gewöhnlichen Verfahren liegt in der Bestimmung des Art. 76, I, 2. (Auch Verfassungsänderungen durch Volksbegehren unterliegen erschwerenden Bedingungen). Die Festsetzung des quorum's ist hier besonders hervorzuheben; sie fehlt sonst in der Verfassung und ist lediglich in der G. O. d. RT zu finden.

§ 29: Die einfache qualifizierte Mehrheit für Beschlüsse des Reichsrates, die auf Verfassungs**änderung** gerichtet sind. (S. 116—120).

Im R wird für Beschlüsse, die auf Verfassungs**änderung** und nicht für solche, die darauf gerichtet sind, eine Verfassungsänderung zu **verhindern,** eine 2/3 Mehrheit verlangt.

Nicht gehören zu Beschlüssen des R auf Abänderung der Verfassung: Initiativanträge in dieser Richtung, der Zustimmungsbeschluß für die Einbringung einer verfassungsändernden Vorlage der RReg.

Dagegen ist zu folgenden Beschlüssen die 2/3 Mehrheit des R nötig: zu dem Beschluß, der gerichtet ist auf Unterlassung des Einspruchs gegen ein vom RT beschlossenes verfassungsänderndes Gesetz; ferner zu dem Beschluß, der den Volksentscheid (gem. Art. 76, II) ablehnt.

§ 30: Die Beschlußfähigkeit des Reichsrates zur Fassung von Verfassungsänderungsbeschlüssen. (S. 120—121).

Die Beschlußfähigkeit des R im Fall des Art. 76 ist weder in der Verfassung noch in der G. O. d. R. geregelt. Wenigstens 1/3 seiner Mitglieder wird zur Beschlußfassung anwesend sein müssen.

§ 31: Der Gang des Verfahrens. (Art: 76, II). (S. 121—123).

Um zu verhüten, daß der Einfluß des R dadurch geschmälert wird, daß der RPr nach der zweiten Beschlußfassung im RT, wo ja zweimal 2/3 Mehrheit nötig ist, das Gesetz einfach verkündet, ist neben den qualifizierten Mehr-

heiten die Bestimmung des Art. 76, II getroffen. Verlangt der R den Volksentscheid nicht, so kann der RPr wieder wählen, ob er das Gesetz verkünden oder den Volksentscheid veranlassen will.

§ 32: Verfassungsänderungen bezgl. der Existenz oder der Grenzen der Länder. (S. 124—127).

Auf Art. 18 im Zusammenhang mit Art. 76 sei kurz verwiesen (grundsätzlich gilt Art. 18, I, 2 !) Wenn im Fall des Abs. 2 die RReg oder der R die Initiative bezgl. eines Neugliederungsgesetzes nach Zustimmung der beteiligten Länder ergreift und der RT gemäß diesem Antrage beschließt, ist die Möglichkeit des Einspruches gegeben. Die Einbringung eines Gesetzes im Fall des Abs. 3 bedarf der Zustimmung des R (Abs. 6); der Einspruch ist möglich, wenn der RT das Gesetz beschließt.

§ 33: Ablehnung der Einführung einer abgekürzten oder vereinfachten Form der Gesetzgebung im Wege der gewöhnlichen Gesetzgebung. (S. 127—128).

Mit dem im V. Abschnitt der Reichsverfassung erschöpfend und zwingend geregelten Gesetzgebungsverfahren ist es nicht vereinbar, daß im Wege der gewöhnlichen Gesetzgebung eine abgekürzte oder vereinfachte Gesetzgebung eingeführt wird. Durch die Festlegung des Gesetzgebungsverfahrens wird eben in der Verfassung für die Minderheit eine Rechtsgarantie geschaffen, die nicht erschüttert werden darf.

8. Kapitel: Die Verkündungsformel der Reichsgesetze. (S. 129—131).

Der Wortlaut der Verkündungsformel, der eigentlich in gedrängter Form den Weg anzugeben hätte, der durch die Reichsverfassung für das Zustandekommen eines Gesetzes vorgeschrieben ist, ist in seiner heutigen Fassung (mit Ausnahme des Art. 85, IV) unrichtig, wenn er von einer Zustimmung des R spricht. Es wäre richtiger, in der Formel darauf hinzuweisen, daß der R keinen Einspruch erhoben habe.

3. Teil: Besonderheiten beim Gesetzgebungsverfahren. (S. 132—146).

1. Kapitel: Die Mitwirkung des Reichsrates beim Zustandekommen des Haushaltsplanes. (S. 132—140).

Der Haushaltsplan als formelles Gesetz unterliegt bezgl. seines Zustandekommens den gewöhnlichen Vorschriften, und es gilt für die Beteiligung des R grundsätzlich das gleiche, was für sie bei allen Gesetzen gilt, wenn auch die gegenseitige Verständigung bei einem solchen Gesetz in erhöhtem Maße gesucht und gefunden werden muß. Allerdings besteht bezgl. der Abänderungsmöglichkeit von Vorlagen durch den RT insofern eine Ausnahme, als er im Entwurfe des Haushaltsplanes ohne Zustimmung des R Ausgaben weder erhöhen noch neu einsetzen kann. Der R tritt in dieser Richtung als gleichberechtigter Faktor neben dem RT hinsichtlich der Festsetzung des Gesetzesinhaltes. Allerdings kann die Zustimmung auch gemäß Art. 74 ersetzt werden, die versagte Zustimmung ist also nur ein suspensives Veto. (Es ist auf die Möglichkeit des Nebeneinanderherlaufens zweier Einspruchsverfahren gegen den Ausgabeposten sowohl, wie gegen das Gesetz als solches hingewiesen). — Sollte infolge der immerhin möglichen Komplikationen der Etat nicht rechtzeitig oder überhaupt nicht zustandekommen, dann müßte die RReg den Haushalt ohne Etat führen.

2. Kapitel: Staatsvertrag und Reichsrat. (S. 141—146).

Die Bestimmung des Art. 45, I unterliegt der Beschränkung des Abs. III, wonach Bündnisse und Verträge mit fremden Staaten, die sich auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung beziehen, der Zustimmung des RT bedürfen. Der Zustimmungsbeschluß des RT ist kein Gesetzgebungsbeschluß, also ist Art 74 nicht anwendbar. Trotz der Uebergehung des R im Zusammenhang mit diesen Bestimmungen wird sich doch der Einfluß des R politisch und praktisch auf die Gestaltung dieser besonders wichtigen Reichsangelegenheit weittragend geltend machen. — Bezgl. des staatsrechtlichen Vollzuges des Vertrages bewendet es bei den allgemeinen Bestimmungen der Art. 68 ff, sofern es sich um Gegenstände der Reichsgesetzgebung handelt. Daraus folgt, daß der RPr die Bestätigung eines zwischenstaatlichen Vertrages, dessen innerstaatliche Rechtswirkung der Gesetzesform bedarf, so vornehmen muß,

daß R und Volk über die Erhebung des Vertragsinhaltes zu innerstaatlichem Recht frei beschließen können. Der RPr ist also verpflichtet, die etwa erforderlichen Beschlüsse von R und Volk über die Erhebung des Vertragsinhaltes zu innerstaatlichem Recht vor Eintritt der Gültigkeit des Vertrages herbeizuführen. Hierbei ergeben sich verschiedene Möglichkeiten, je nach dem ob die Zustimmung des RT zum Vertrage vor oder nach dem Ratifikationsakt erfolgt.

4. Teil: Konkurrenzen innerhalb des Gesetzgebungsaktes, bei denen der Reichsrat beteiligt ist. (S. 146—160).

1. Kapitel: Konkurrenz zwischen Reichsrat und Reichspräsident. (Art. 74 u. 73, I) (S. 146—153).

Die verschiedenen Mittel, mit denen ein Gesetzesbeschluß des RT zu Falle gebracht werden kann, können sich in eigentümlicher Weise ergänzen und durchkreuzen Es ist, da die Herbeiführung eines Volksentscheides nicht nur vom Volke (Art. 73, II), sondern auch vom RPr (Art. 73, I) und R (Art. 74, III) ausgehen kann. die Möglichkeit des Zusammentreffens dieser drei gegen einen RT-Beschluß gerichteten Angriffsmittel gegeben.

Erhebt der R gegen ein Gesetz, welches der RT beschlossen hat, Einspruch und will der RPr das Gesetz auch zum Volksentscheid bringen (Art 73, I), so wird, wenn der Einspruch des R und der vom RPr beabsichtigte Volksentscheid sich gegen die gleichen Gesetzesbestimmungen richten, der Einspruch des R vorgehen. Richten sich die Bedenken des R gegen andere Punkte des Gesetzes als die des RPr, so ist das Gesetz dem RT nochmals zur Beschlußfassung vorzulegen. Kommt dann eine Einigung zwischen RT und R zustande, so ist bei Verschiedenheit des Angriffs vieles von RPr und R verschieden zu entscheiden. War einmal der R gegen das ganze Gesetz und der RPr nur gegen verschiedene Punkte, so ist jetzt das Gesetz gescheitert, der RPr kann nach Art 73, I nicht vorgehen. Wollte der RPr „a" und der R „b" oder ist der RPr gegen das ganze Gesetz, und der R will nur einzelnes ändern, so kann der RPr nach Art. 73, I verfahren. Käme keine Einigung zwischen R und RT zustande, dann wäre der Volksentscheid sowohl über die Bedenken des RPr, wie auch über die Meinungsverschiedenheiten zwischen RT und R anzuordnen.

Legen R und RPr zu gleicher Zeit ihr Veto ein, dann geht das Veto des RPr (Art. 73, I) dem des R vor.

Ebenso ist zu verfahren, wenn der R Einspruch erhebt, nachdem der RPr den Volksentscheid angeordnet hat.

2. Kapitel: Konkurrenz zwischen Reichsrat und Reichstagsminorität (Art. 72, I, 73, II und 74) (S. 153—160).

Begegnet sich das Verlangen der Minorität des RT, die Verkündung eines Gesetzes um zwei Monate auszusetzen, um einen Referendumsantrag herbeizuführen (Art. 72, 1 und Art. 73, II) mit dem Einspruch des R gegen das Gesetz, was bei der verschiedenen Einstellung und dem verschiedenen Ziel der Beteiligten durchaus möglich ist, so gehen zunächst Einspruchs- und Agitationsverfahren für den Referendumsantrag nebeneinander her. Werden die Bedingungen des Art. 73, II erfüllt, bevor die nochmalige Beschlußfassung des RT (Art. 74, III) erfolgt ist, so ist das Einspruchsverfahren abzubrechen. Ist es umgekehrt, und lautet der RT-Beschluß auf Ablehnung des Gesetzes, so entfällt das Referendum. Hat der RT das Gesetz bei der zweiten Beschlußfassung mit den vom R gewünschten Aenderungen angenommen, Aenderungen, die auch im Sinne der Minorität liegen, so erübrigt sich die Fortsetzung des Agitationsverfahrens, In den anderen Fällen muß der RPr (Frist, Art. 73, II!) den Volksentscheid über das Gesetz in seiner ursprünglichen Fassung herbeiführen. Faßt der RT seinen zweiten Beschluß mit einfacher Mehrheit gegen den Einspruch des R, so hat der RPr nach Art. 74, III die Alternative. Hatten R und Minorität das gleiche Ziel im Auge und schließt sich der RPr den Ansichten des R und der Minorität an und läßt das Gesetz scheitern, so sind beide Verfahren erledigt. Meist wird sich der RPr allerdings der Majorität im RT anschließen und den Volksentscheid anordnen, womit in diesem Falle dann gleichzeitig der Minorität gedient wäre.

Wäre das Ziel von Minorität und R ein verschiedenes, so ergäben sich für den RPr wieder unter der Voraussetzung, daß der RT mit einfacher Mehrheit gegen den R beschlossen hat, zwei Wege: in der Streitfrage zwischen R und RT veranlaßte er keinen Volksentscheid; ein solcher müßte wegen der Meinungsverschiedenheit zwischen Majorität und Minorität stattfinden. Will der RPr das Gesetz nicht fallen lassen, so käme es zum Volksentscheid, der bezgl. seiner Fragestellung verschieden wäre je nach dem Umfang und dem Inhalt der gegenteiligen Ansichten des R und der Minorität.

Nimmt der RT mit 2/3 Majorität das Gesetz gegen den Einspruch des R an, so kann (Art. 76, II muß) der RPr in jedem Falle den Volksentscheid anordnen. Tut er es, so erledigt sich damit auch ein Referendumsantrag, der nach dem RT-Beschluß noch eingeht.

Gegen einen RT Beschluß, der gemäß Art. 73, III, 4 ergeht, kann (vergl. § 20 der Diss.) das Veto des RPr. der Einspruch des R und der Antrag auf Referendum vorgehen Treffen mehrere dieser Rechtsbehelfe zusammen, so gilt das früher Ausgeführte. —

Nimmt der RT das Volksbegehren mit Veränderungen an, so sind das Veto des RPr und der Referendumsantrag gegenstandslos, denn der Volksentscheid ist ja obligatorisch. Ebenso bleibt für ein Einspruchsverfahren kein Raum, vielmehr muß auch hier, wenn der RT den begehrten Gesetzentwurf abändert, sofort der Volksentscheid herbeigeführt werden.

Schlußbetrachtung: (S. 161—162).

Als Ergebnis der gemachten Ausführungen ist festzuhalten, das allein schon die Möglichkeit, den Gesetzgebungsweg in gewisser Weise zu beeinflussen, dem R eine Stellung einräumen, die zusammen mit der richtigen Ausnutzung seiner politischen Macht durch seine Mitglieder und mit dem nicht zu verkennenden Nachdruck, den ihm die öffentliche Meinung verleiht, nicht zu unterschätzen ist. Trotzdem ist und bleibt natürlich der RT der unbeschränkte Gesetzgebungsfaktor, und der R soll lediglich dazu da sein, die Sonderinteressen der Einzelstaaten gegenüber dem Unitarismus zu wahren.